

Vergaderjaar 2018–2019

24 557

Kansspelen

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2019

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Kansspelen op 13 september 2018 (Kamerstuk 24 557, nr. 149) stuur ik u hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, deze brief over het loterijstelsel. De Staatssecretaris van Financiën is betrokken gezien zijn aandeelhouderschap in de Nederlandse Loterij B.V.

In deze brief schetst het kabinet de contouren voor de toekomstige ontwikkeling van het loterijstelsel. Deze contouren zijn gekozen op basis van reeds aanwezige informatie, de doelstellingen van het kansspelbeleid en het belang dat het kabinet hecht aan afdrachten van loterijen aan het maatschappelijk middenveld. Daarnaast ga ik in op de toezegging over de verlaging van het minimumafdrachtpercentage van goededoelenloterijen.

Modernisering kansspelen

De doelstellingen van het kansspelbeleid zijn: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het bestrijden van kansspelgerelateerde criminaliteit als fraude en witwassen. Om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren, is het van belang dat spelers naar legaal, passend en attractief kansspelaanbod geleid worden (kanalisatie). Daarbij geldt als algemeen uitgangspunt dat het verboden is om zonder vergunning kansspelen aan te bieden.

In eerdere Kamerbrieven is uiteengezet dat er aanleiding is om stapsgewijs het kansspelbeleid te moderniseren.¹ Daar waar de betrokken belangen dat toelaten, wil het kabinet de aan kansspelen verbonden risico's beperken door het stellen van nadere regels en uitoefenen van toezicht en niet zozeer door het aantal aanbieders te beperken. Tevens is het kabinet van mening dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak

¹ Kamerstuk 24 557, nr. 124 en Kamerstuk 24 557, nr. 134.

is van de overheid. Daarom is Nederlandse Loterij B.V. in de Nota Deelnemingenbeleid aangemerkt als niet-permanente staatsdeelneming.²

Een belangrijke stap in het moderniseringstraject van het kansspelbeleid is onlangs gezet met het aanvaarden van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand door de Eerste Kamer. Het kabinet licht hieronder de redenen toe om ook over te gaan tot modernisering van het loterijstelsel.

Waarom loterijstelsel moderniseren?

De geldende wet- en regelgeving en daarmee de huidige vergunningstelsels voor loterijen zijn historisch gegroeid om, in verschillende mate, kanalisatie en fondsenwerving te realiseren. De staatsloterij (voorheen de Generaliteitsloterij) kennen we al sinds 1726 en ook zijn er al eeuwenlang incidentele loterijen. Via de Loterijwet van 1905, en vervolgens de Wet op de kansspelen van 1964, is de basis gelegd voor het huidige loterijstelsel. Vanaf de jaren zeventig en tachtig is (wettelijk) ruimte geboden aan diverse initiatieven vanuit maatschappelijke organisaties om fondsenwervende loterijen vorm te geven. Hieruit zijn de lotto en de niet-incidentele (meerjarige) goededoelenloterijen ontstaan die we momenteel nog kennen.

Het huidige loterijstelsel kent in hoofdzaak drie typen loterijen:³

- a. Loterijen met een verplicht afdrachtpercentage aan goede doelen (goededoelenloterijen).⁴
- b. Loterij met een minimumprijsnorm en een verplichte afdracht aan de Staat (staatsloterij).⁵
- c. Kansspelen met een minimumprijsnorm en een verplichte afdracht aan maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en sport (het lottospel en de instantloterij).⁶

Sinds 14 juli 2016 is de markt van goededoelenloterijen geopend als gevolg van een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam.⁷ Tot die tijd werd het aantal vergunningen voor meerjarige landelijke loterijen beleidsmatig beperkt tot vier en werden de vergunningen onderhands verleend. Momenteel zijn de monopolievergunningen van het lottospel en de staatsloterij onderwerp van juridische procedures.⁸

Loterijen vervullen in verschillende mate zowel een kanaliserende als een fondsenwervende rol. Om deze ook in de toekomst te behouden, houdt het kabinet het loterijstelsel en de regels die gelden voor de verschillende spelen tegen het licht. Het kabinet buigt zich daarbij over de vraag hoe het van oudsher ingerichte stelsel kan worden aangepast met inachtneming van de doelstellingen van het kansspelbeleid.

² Kamerstuk 28 165, nr. 165, p. 32.

³ Bijlage 1 bevat een schematisch overzicht van het loterijstelsel.

⁴ Artikel 3 Wet op de kansspelen (Wok).

⁵ Artikel 8 Wok.

⁶ Artikel 27a en 14a Wok.

⁷ Rb. Amsterdam 12 mei 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:3120. Naar aanleiding hiervan zijn beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen opgesteld.

⁸ Op 2 mei 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geoordeeld dat het éénvergunningstelsel voor de instantloterij (ABRvS 02 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1467) en de sportwedenschappen (ABRvS 02 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466) gerechtvaardigd is. De Afdeling heeft tegelijkertijd aan de kansspelautoriteit opgedragen om het éénvergunningstelsel voor de lotto nader te motiveren (ABRvS 02 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1466). Een nadere motivering heeft de Afdeling ook nodig geacht voor het monopolie op de staatsloterij (ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:774).

Contouren loterijstelsel

Kansspelen, waaronder loterijen, zijn niet-transparante producten en gaan gepaard met maatschappelijke risico's. Daarom is regulering van loterijen wenselijk. Daarbij heeft het kabinet oog voor het maatschappelijk middenveld en is in het regeerakkoord aangegeven dat het bestaande beleid rond de mogelijkheden voor de afdracht aan sport en goede doelen niet mag worden aangetast.⁹ Tussen het aanbieden van een voldoende attractief spelaanbod, de doelstellingen van het kansspelbeleid en het behoud van het huidige beleid van afdracht aan goede doelen en sport moet een juiste balans worden gevonden.

Om hier recht aan te doen, hanteert het kabinet de volgende vier contouren bij het vormgeven van een toekomstbestendig loterijstelsel.

1. Borgen maatschappelijk karakter

Loterijen kennen in Nederland een lange traditie. Sinds jaar en dag dragen loterijen bij aan maatschappelijke initiatieven. Voor het kabinet betekent een toekomstbestendig loterijstelsel het behoud van dit maatschappelijke karakter. Voor aanbieders van loterijen, en in lijn met het regeerakkoord, geldt daarom ook in de toekomst een afdrachtsverplichting.¹⁰ De afdrachtsverplichting is een instrument om het aanbod van kansspelen en de daaraan inherente risico's te beheersen en is in de rechtspraak van het Hof in beginsel verenigbaar met het Unierecht bevonden.¹¹

Het kabinet acht het van belang dat de bestemming van de afdracht kan rekenen op steun van de consument, dat (potentiële) begunstigden voldoende toegang hebben tot het loterijstelsel en dat begunstigden afdrachten vrij van last ontvangen. Nader onderzoek en besluitvorming zal plaatsvinden naar de vormgeving en eventuele verschillen in hoogte van de afdrachten.

2. Keuzeruimte en attractief aanbod consument

De consument heeft belang bij voldoende keuze. Als de overheid de verscheidenheid in spelaanbod te veel aan banden legt, bestaat de kans dat consumenten uitwijken naar illegaal aanbod. Dat heeft een dalende kanalisatiegraad tot gevolg. Het kabinet laat momenteel de consumentenvoorkeuren ten aanzien van loterijen nader onderzoeken. De onderzoeksresultaten betreft het kabinet bij het verdere traject.

3. Onderscheid risicovolle en risicoarme kansspelen

De doelstellingen van het kansspelbeleid zijn de bepalende factor voor de structuur van de markt. Hoe groter de risico's zijn op aantasting van de publieke belangen, des te strenger zijn de voorwaarden waaronder een kansspel mag worden aangeboden. Van afdrachten aan goede doelen kan een werwend effect uitgaan. Een verplichting tot afdracht bij risicovolle kansspelen kan derhalve afdoen aan de bescherming van de spelers. Het

⁹ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, p. 5., bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 37).

¹⁰ Elke loterij kent momenteel een verplichte afdracht, zij het dat de bestemming en het percentage van de afdracht verschilt.

¹¹ HvJ EG 24 maart 1994, C-275/92 (Schindler), punten 57–58; HvJ EG 21 september 1999, HvJ EG 21 september 1999, C-124/97 (Läärä), ECLI:EU:C:1999:435, punten 32–33; HvJ EG 21 oktober 1999, C-67/98 (Zenatti), punten 30–31; HvJ 11 september 2003, C-6/01 (Anomar), punt 73, Placanica e.a., punt 46; HvJ EU 8 september 2010, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (Stoß e.a.), ECLI:EU:C:2010:504, punt 74–75.

kabinet acht verplichte afdrachten vooral passend bij kansspelen met een laag risico, zoals loterijen.

In tegenstelling tot de huidige wet- en regelgeving, die met name uitgaat van spelsoorten, zal in de toekomst het risicoprofiel van het kansspel meer centraal staan. Dit biedt ruimte om het spelaanbod van risicoarme kansspelen te vernieuwen, wat kan bijdragen aan zowel kanalisatie als de fondsenwervende functie van dit marktsegment.

Met de Wet Kansspelen op afstand worden reeds aanvullende maatregelen getroffen tegen kansspelverslaving bij hoogrisicokansspelen, zoals het actieve preventiebeleid en aansluiting op het centraal register voor uitsluiting van kansspelen (CRUKS). De minimum leeftijdsgrens van 18 jaar blijft ook voor deelname aan risicoarme kansspelen onverkort van kracht.¹²

De Kansspelautoriteit heeft een eerste aanzet gegeven met een onderzoek naar verslavingsgevoeligheid van verschillende kansspelen.¹³ Uit dit onderzoek blijkt dat niet alle loterijen een vergelijkbaar risicoprofiel hebben. Zo kennen de staatsloterij, het lottospel en de goededoelenloterijen een lager risico op kansspelverslaving dan de instantloterij. Aan de hand van wetenschappelijk en praktijkonderzoek wil het kabinet het genoemde onderscheid in het stelsel verder vormgeven.

4. Gelijk speelveld

Het kabinet is van mening dat, daar waar er sprake is van eenzelfde markt, ook dezelfde regels moeten gelden. Het gaat dan om regels over toegang tot de markt en gedrag op de markt. Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van één markt zijn twee analyses nodig: de eerste is in hoeverre diverse loterijen als substituuut van elkaar kunnen optreden, de tweede is de beleidsmatige beoordeling van deze markt aan de hand van de doelstellingen van het kansspelbeleid.

In het verleden zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de mate van substitutie tussen verschillende loterijproducten, maar het kabinet vindt het belangrijk daarop een scherper inzicht te krijgen gezien de keuzes die voorliggen.¹⁴ Het kabinet laat daarom nader onderzoeken in hoeverre diverse loterijen als substituuut van elkaar kunnen optreden.

Als de economische en beleidsmatige analyses uitwijzen dat er één markt is, moet worden gezien wat de meest passende marktordening is. Ook dit laat het kabinet nader onderzoeken. Onder andere op basis van voornoemde onderzoeken wordt de wenselijkheid en mogelijkheid gezien om de spelregels voor loterijen hierop aan te passen.

¹² Met uitzondering van promotionele kansspelen (artikel 6 gedragscode promotionele kansspelen 2014).

¹³ D.E. de Bruin, Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO- Research & Consultancy 2017.

¹⁴ De ACM acht het aannemelijk dat er één markt is voor loterijen (de Staatsloterij en het Miljoenen spel) en lottospelen (Besluit van de ACM inzake de fusie van SENS en SNS (Staatsloterij en Lotto), zaaknummer 15.0783.24 van 7 december 2015, randnummer 26). SEO oordeelt dat spelerspopulaties sterk op elkaar lijken en dat de diverse loterijen in dezelfde vijver vissen en in enige mate substituten kunnen vormen (Financiële consequenties beleidsalternatieven herinrichting loterijmarkt, p. 36, bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 146).

Verlaging afdrachtpercentage goededoelenloterijen

Zoals eerder aangekondigd wordt het verplichte afdrachtpercentage van de goededoelenloterijen verlaagd van 50% naar 40%.¹⁵ Randvoorwaarde hiervoor is de toezegging van de Goede Doelen Loterijen (Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, VriendenLoterij) dat de nominale afdracht aan bestaande begunstigen niet zal afnemen als gevolg van aanpassing van het afdrachtpercentage. Verlaging van het afdrachtpercentage maakt innovatie mogelijk in de loterijsector. Zo ontstaat ruimte om het loterijproduct meer attractief te maken voor spelers, zonder afbreuk te doen aan het lage verslavingsrisico van deze kansspelen. Het Goede Doelen Platform staat achter de voorgenomen aanpassing van het Kansspelenbesluit. Het streven is om deze verlaging per 1 januari 2020 in te laten gaan.

Vervolg

De in deze brief aangekondigde contouren geven vorm aan een juridisch en beleidsmatig kader, dat recht doet aan de kanaliserende functie van loterijen, de goede traditie die binnen het loterijstelsel is opgebouwd en aan de waardevolle bijdrage die via de loterijafdrachten aan de samenleving wordt geleverd. In deze brief wordt een aantal vervolgonderzoeken aangekondigd. De genoemde onderzoeken zal ik aan uw Kamer toesturen. Op basis van de contouren en onderzoeksresultaten zal ik samen met de Staatssecretaris van Financiën verder werken aan een toekomstbestendig loterijstelsel en het realiseren van een veilig en verantwoord aanbod van kansspelen in Nederland.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁵ Kamerstuk 24 557, nr. 134. Tegelijkertijd verlaag ik het afdrachtpercentage van 75 naar 65% indien de vergunninghouder tot het organiseren van een goededoelenloterij niet minimaal 80% van de afdracht afdraagt aan een of meer begunstigen met ANBI-status (artikel 5, derde lid, sub a beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen).

Bijlage 1:**overzicht loterijstelsel**

<i>Vergunningen</i>	<i>Staatsloterij</i>	<i>Lottospel</i>	<i>Goededoelenloterij</i>	<i>Instantloterij</i>
Marktinrichting	Wettelijk monopolie.	Wettelijk monopolie.	Wettelijk open, beleidsmatig gesloten tot juli 2016.	Wettelijk monopolie.
Afdrachten	Tenminste 15% van de nominale waarde van alle verkochte loten.	Minstens 18% van de nominale waarde van alle verkochte loten van lotto's en cijferspelen.	50% aan enig algemeen belang (of 75% indien de 80% ANBI-norm niet wordt behaald).	Tenminste de nominale waarde van alle verkochte gedrukte fysieke instantloten, verminderd met de prijzen en kosten.
Begunstigden	Staat.	72,46% aan NOC*NSF (sport) en 27,54% aan Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en cultuur).	Minimaal 80% van de afdracht aan een of meer begunstigden met ANBI-status. Indien de 80% niet wordt gehaald geldt artikel 5 lid, derde lid beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen. Enig algemeen belang.	72,46% aan NOC*NSF (sport) en 27,54% aan Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en cultuur).
Prijzenorm	Minimaal 60%.	Van de gezamenlijke opbrengst van lotto en sportprijzsvragen wordt, gerekend over een kalenderjaar, ten minste 47,5% bestemd voor uitkering aan prijzen.	Opbrengst min wettelijk verplichte afdracht en noodzakelijke kosten. Geen percentage opgenomen in de wet.	Van de opbrengst van de instantloterij wordt ten minste 47,5% bestemd voor uitkering aan prijzen.
Pooling ¹		Eurojackpot.	Verboden.	

¹ Pooling is het koppelen van loterijen met elkaar om zo grote prijzen te kunnen uitkeren.